

Daniel Göler, Kristina Kurze

DIE EUROPÄISCHE ENERGIEGEMEINSCHAFT: EIN MODELL ZUR AUSGESTALTUNG DER ÖSTLICHEN PARTNERSCHAFT?

Von der „Europäischen Nachbarschaftspolitik“ zur „Östlichen Partnerschaft“

Ursprüngliches Ziel der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) war der Versuch einer Neuausrichtung der europäischen Außenpolitik nach der Osterweiterung. Denn die Erweiterungspolitik umfasste, zumindest seit den Beitrittsanträgen Spaniens, Portugals und Griechenlands, nicht nur den Aspekt der Weiterentwicklung des europäischen Integrationsverbundes, sondern war immer auch ein – wenn nicht gar das erfolgreichste – Instrument europäischer Außen- und Sicherheitspolitik. Sowohl bei den Süderweiterungen der 1980er Jahre als auch bei der Osterweiterung 2004/2007 war die Begleitung und Unterstützung der Transformationsprozesse in den ehemaligen autoritären bzw. kommunistischen Regimen zur Förderung von Sicherheit und Stabilität in den an die Europäische Union angrenzenden Regionen eines der bestimmenden Motive. In der Tat lässt sich rückblickend sagen, dass die Beitrittsperspektive die Reformkräfte in den betreffenden Ländern deutlich gestärkt und zur Überwindung von bestehenden Problemen beigetragen hat. Insbesondere wenn man sich mögliche Konflikte im Baltikum (hinsichtlich der russischen Minderheiten) oder aber die Situation in der Slowakei während der Jahre der Meciar-Regierung näher betrachtet,¹ lässt sich konstatieren, dass die Europäische Union durch die Inaussichtstellung eines EU-Beitritts, bzw. der „Drohung“ einer Verwirkung desselben, ein wirkungsvolles außenpolitisches Instrument besaß. Auch der Balkan-Stabilitätspakt verdankt sein Potenzial primär der EU-Beitrittsperspektive für die betreffenden Länder,² was sich vor allem während des Mazedonienkonflikts

¹ Vgl.: M. Kneuer, *Demokratisierung durch die EU. Süd- und Ostmitteleuropa im Vergleich*, Wiesbaden 2007, S. 311ff.

² Vgl.: M.-J. Calic, *Welche Zukunft für den Balkan-Stabilitätspakt?*, SWP-Studie, Berlin 2003.

zeigte.³ Hier gelang es der Europäischen Union, die ethnischen Spannungen, die durchaus ein Konfliktpotenzial wie im Kosovo oder Bosnien besaßen, friedlich zu lösen, indem der mazedonischen Zentralregierung mit Nachdruck signalisiert wurde, dass ohne eine Verfassungsreform mit weitreichenden Minderheitenrechten für die albanische Bevölkerung ein EU-Beitritt in weite Ferne rücken würde.

Die Erfolgsgeschichte der Erweiterungspolitik stellt aber für die Europäische Union zugleich ein Problem dar; denn dieses außenpolitische Instrument ist aufgrund begrenzter Aufnahmekapazitäten der EU nicht unbegrenzt fortsetzbar. Oder anders ausgedrückt: da eine Erweiterung „ad infinitum“ nicht möglich ist, wird die EU irgendwann an den Punkt kommen, Nachbarländern, an deren Stabilisierung sie ein essenzielles Interesse hat, keine Beitrittsperspektive mehr in Aussicht stellen zu können.

Genau hier setzte die ENP an, deren Ziel es ist, die Beziehungen zu den Nachbarstaaten der EU neu auszurichten und ein Instrument zu entwickeln, um Stabilität und Sicherheit in den an Europa angrenzenden Regionen zu fördern, ohne den betreffenden Ländern eine Beitrittsperspektive in Aussicht zu stellen. So formuliert die Kommission in ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vom März 2003, welche die Grundlage für die 2004 verabschiedete Nachbarschaftspolitik darstellt, dass die ENP darauf abzielt, eine Antwort auf die Frage zu finden „wie der Rahmen für die Beziehungen der Union zu den Nachbarstaaten erweitert werden kann, die derzeit keine Aussicht auf Mitgliedschaft in der EU haben.“⁴ In dem eigentlichen Strategiepapier „Europäische Nachbarschaftspolitik“ vom Mai 2004 wird entsprechend klargestellt, dass die ENP darauf abzielt „die Vorteile der EU-Erweiterung von 2004 mit den Nachbarländern zu teilen, indem Stabilität, Sicherheit und Wohlstand aller Betroffenen gestärkt wird,“⁵ sich zugleich aber von den Optionen „nach Artikel 49 des Vertrages über die Europäische Union [dem Beitrittsverfahren] unterscheidet.“⁶ Damit steht die ENP im Kontext der Zielsetzungen der europäischen Sicherheitsstrategie, dass „östlich der Europäischen Union und an den Mittelmeergrenzen ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht, mit denen [die EU] enge, auf Zusammenarbeit gegründete Beziehungen“⁷ pflegt.

Als „Nachbarn“ versteht die ENP Algerien, Armenien, Aserbaidshan, Ägypten, Belarus, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldau, Marokko, das palästinensische Autonomiegebiet, Syrien, Tunesien und die Ukraine. Diese sehr weit gefasste Zielregion stellt aber zugleich eines der zentralen Strukturprobleme der ENP dar. Denn auch wenn die Nachbarschaftspolitik nur einen Rahmen darstellt, der durch länderspezifische Aktionspläne ausgefüllt werden muss, versucht sie dennoch dem Grundsatz nach, die Beziehungen zu den Ländern mit ganz unterschiedlichen

³ Vgl.: B. Opfer-Klinger, *Zwischen äußerer Stabilisierung und innerer Krise. Mazedonien im Sommer 2008*, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2008, Nr. 32, S. 25-33.

⁴ Europäische Kommission, *Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn*, Brüssel, 2003, KOM(2003) 104 endgültig, S. 4.

⁵ Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier*, Brüssel, 2004, KOM(2004) 373 endgültig, S.18.

⁶ Europäische Kommission, *Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier*, S.18.

⁷ Europäischer Rat, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 2003, S. 8.

Voraussetzungen unter einem gemeinsamen Dach zu strukturieren. Dabei umfasst die ENP Länder mit funktionierenden Demokratien wie Israel, aber auch autoritär regierte Staaten wie Libyen; ferner sind in ihr im Transformationsprozess befindliche ehemalige kommunistische Länder (und Wirtschaftssysteme) ebenso vertreten wie funktionierende Marktwirtschaften und zentrale Verwaltungswirtschaften. Darüber hinaus versucht die ENP die Beziehungen von Ländern zur EU unter einem Rahmenwerk zu regeln, deren Ambitionen im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaft völlig auseinander laufen. Während etwa Ägypten durchaus Interesse an einem auch dauerhaft „nur lockeren“ Beziehungsgeflecht zur EU hat, streben Länder wie Moldau oder die Ukraine eine Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union an. Dementsprechend wird die ENP vor allem in Osteuropa sehr unterschiedlich bewertet: Während einige sie als Vorstufe zu einer späteren Vollmitgliedschaft betrachten, sehen andere in ihr die Gefahr eines dauerhaften Ausschlusses aus dem europäischen Integrationsprozess. Vor allem die Tatsache, dass man in der ENP mit den Staaten des nördlichen Afrika „auf eine Stufe gestellt“ werde, fördert die Perzeption der ENP als „Club derer, die draußen bleiben müssen.“⁸ Die unterschiedlichen länderspezifischen Aktionspläne, die den verschiedenen Ausgangslagen der ENP-Länder gerecht werden sollten, konnten diese tiefer liegenden Befürchtungen bisher nicht zerstreuen. Zudem wirft der Ansatz, die ENP als eher lockeren Rahmen zu konzipieren, der dann mit konkreten bilateralen Aktionsplänen ausgefüllt werden muss, Kohärenzprobleme auf. Denn die derzeit starke Bilateralisierung kann zwar den Einzelbedürfnissen der sehr unterschiedlichen Länder in Ansätzen gerecht werden, führt jedoch auch dazu, dass die ENP eher für ein „Sammelsurium“ von Einzelabkommen steht als für eine kohärente Gesamtstrategie.

Neben der geographischen Überdehnung (vom Atlantik bis zum Kaspischen Meer) und den hieraus resultierenden Akzeptanzproblemen sowie der durch die „Bilateralisierung“ bedingten Inkohärenz gibt es jedoch noch ein drittes zentrales Strukturproblem der ENP: diese wurde, wie bereits ausgeführt, vor allem dazu entwickelt, um eine Kernfrage der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zu beantworten: Wie kann die EU ohne Einsatz der „golden membership carrot“⁹ eine gestaltende Rolle bei der Transformation, Demokratisierung und Stabilisierung ihrer Nachbarländer spielen? Und genau diese Frage lässt die ENP trotz der Fülle der in ihr genannten Maßnahmen und Ansätze unbeantwortet. Die Tatsache, dass einige der ENP-Staaten weiterhin auf einen EU-Beitritt spekulieren, verschärft dieses Problem zusätzlich.

⁸ Vgl.: O. Shumylo, *Draußen vor der Tür Die ENP aus Sicht der Ukraine*, „Osteuropa“ 2007, Nr. 2-3, S. 173-184.

⁹ A. Missiroli, *The EU and its changing neighbourhoods: stabilisation, integration and partnership, in: Partners and Neighbours: a CFSP for a wider Europe*, Hrsg. Judy Batt, Dov Lynch u.a., EU-ISS Chaillot Paper Nr. 64, Paris 2003, S. 12.

Östliche Partnerschaft: Regionalisierung der ENP

Angesichts dieser Defizite der ENP hat die Europäische Kommission 2006 einen neuen Kurs in der Nachbarschaftspolitik angeregt,¹⁰ der sich in zwei Punkten von dem ursprünglichen Ansatz der ersten Jahre unterscheidet: Erstens soll den „fortschrittlichsten“ Partnern eine vertiefte bilaterale Zusammenarbeit (d.h. z.B. neue Assoziierungsabkommen) angeboten werden, um insbesondere dem genannten Anreiz-Problem zu begegnen; zweitens soll eine stärkere „thematische“ multilaterale Zusammenarbeit in bestimmten Schlüsselbereichen (darunter z.B. Energie, Umwelt, Migration) etabliert werden. Hierzu heißt es im Strategiepapier „Über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik“ der Kommission aus dem Jahr 2006, dass auf eine Differenzierung zwischen den einzelnen Ländern zwar auch in der Zukunft nicht zu verzichten sei.

Dennoch gibt es eine Reihe themenübergreifender Bereiche, in denen die EU und ihre südlichen wie auch östlichen ENP-Partner gemeinsame Interessen und Belange verfolgen und die konstruktiv in einem multilateralen Kontext angegangen werden könnten.¹¹

Während die im Juli 2008 gegründete Mittelmeerunion auf die Wiederbelebung des im Barcelona-Prozess bereits initiierten multilateralen Ansatzes für die südlichen Nachbarn setzt, gibt es für die östlichen Partnerländer bisher noch keinen umfassenden multilateralen Kooperationsrahmen, der die bilateral ausgehandelten ENP-Aktionspläne ergänzen würde.¹² Demnach fehlt also in dieser Region ein ganz entscheidender Mechanismus, um grenzüberschreitende Themen- und Problemkomplexe, wie sie insbesondere in den Bereichen Energie, Umwelt und Migration vorherrschen, auch gemeinsam zu diskutieren und zu bearbeiten. Die am 7. Mai 2009 in Prag gegründete Östliche Partnerschaft zwischen der EU, Armenien, Aserbaidschan, Georgien, der Ukraine, Belarus und der Republik Moldau soll diese Defizite beheben. Auch wenn in den Medien wieder viel von einem reinen Interessenausgleich zwischen den südlichen und östlichen EU-Mitgliedstaaten gesprochen wurde,¹³ so zeigen die Gründungsdokumente der Östlichen Partnerschaft,¹⁴ dass auch grundsätzliche Überlegungen zur Überwindung der strukturellen Probleme der ENP, d.h. der geographischen Überdehnung und der daraus resultierenden Akzeptanzprobleme (vor allem in den Ländern, die eine Vollmitgliedschaft anstreben), der mangelnden

¹⁰ Vgl.: Europäische Kommission, *Über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, Brüssel, 2006, KOM(2006) 726 endgültig.

¹¹ *Ebenda*, S. 10.

¹² Vgl.: Europäische Kommission, *Non-Paper, Expanding on the Proposals contained in the Communication to the European Parliament and the Council on "Strengthening the ENP"*, Brüssel, 2006, COM(2006) 726 endgültig, S. 8.

¹³ Vgl. u.a.: H. Bacia, *Schönheitsoperation für östliche Partner*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ 2009, 8.05., S. 1.

¹⁴ Vgl.: Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Östliche Partnerschaft*, Brüssel, 2008, KOM(2008) 823 endgültig; Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 19./20.03.2009, Anlage 2; Rat der Europäischen Union, *Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft*, Prag, 7.05.2009, 8435/09 (Presse 78), Brüssel.

Anreizstruktur sowie der Fokussierung auf bilaterale Verträge, eine zentrale Rolle gespielt haben.

Am offensichtlichsten begegnet die Östliche Partnerschaft dem Problem der geographischen Überdehnung, indem von Beginn an nur eine bestimmte regional eingegrenzte Gruppe von Ländern in den neuen Kooperationsrahmen als feste Partner aufgenommen wurde. Dennoch umfasst die östliche Partnerschaft auch weiterhin Länder mit sehr unterschiedlichen Vorstellungen über ihr Verhältnis zur Europäischen Union. Während etwa Moldau und die Ukraine eine EU-Vollmitgliedschaft anstreben, sieht sich Aserbaidschan auch langfristig eher als strategischer Partner denn als Mitglied der EU. Dies spiegelt sich auch im Gründungsdokument der östlichen Partnerschaft wider, in dem es explizit heißt, dass die östliche Partnerschaft „unbeschadet der Ziele der einzelnen Partnerländer hinsichtlich ihrer künftigen Beziehungen zur Europäischen Union entwickelt“¹⁵ wird.

Neben dieser Regionalisierung versucht die Östliche Partnerschaft auch inhaltlich konkretere Anreize zu schaffen. Allerdings gehen die in Aussicht gestellten Angebote, wie die langfristige Schaffung einer umfassenden Freihandelszone und die Abschaffung der Visapflicht, der Sache nach nicht maßgeblich über die bereits bestehenden Zielsetzungen der ENP hinaus. Der eigentliche Mehrwert der Östlichen Partnerschaft kann daher in der verstärkten „Ausrichtung auf multilaterale Zusammenarbeit“¹⁶ gesehen werden. So sollen auf allen Ebenen fest institutionalisierte Treffen stattfinden, angefangen von den Staats- und Regierungschefs über die Außenminister bis hin zu Treffen von hochrangigen Beamten und spezialisierten Arbeitsgruppen. Ausgehend von den vier Hauptbereichen der Zusammenarbeit – 1) Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität; 2) wirtschaftliche Integration und Annäherung an die sektorspezifischen Politiken der EU; 3) Energieversorgungssicherheit; 4) direkte Kontakte zwischen den Menschen – werden zudem so genannte „thematische Plattformen“ organisiert, die politikfeldspezifische und zielorientierte Sitzungen ermöglichen sollen.¹⁷

Im Kontext dieser Zusammenarbeit wird die Energieversorgungssicherheit als eines der zentralen Themen der Östlichen Partnerschaft genannt, wobei zwar gemeinsame Interessen in diesem strategischen Politikfeld aufgezeigt werden, Möglichkeiten einer Ausgestaltung der neuen Energiebeziehungen zwischen der EU und den östlichen Partnern aber nur vage formuliert bleiben. So heißt es zum Beispiel in der Gemeinsamen Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Gründung der Östlichen Partnerschaft: „In die neuen Assoziierungsabkommen oder andere bilaterale Vereinbarungen könnten Bestimmungen zur wechselseitigen Abhängigkeit im Energiebereich aufgenommen werden.“¹⁸ Im Zuge der verstärkten multilateralen Zusammenarbeit soll mittelfristig „zwischen der EU und den Partnern ein ‚vernetzter‘ und diversifizierter Energiemarkt geschaffen werden.“¹⁹

¹⁵ Rat der Europäischen Union, *Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft*, S. 5.

¹⁶ *Ebenda*, S. 8.

¹⁷ Vgl.: *Ebenda*.

¹⁸ *Ebenda*.

¹⁹ Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Östliche Partnerschaft*, S. 15.

Eine Möglichkeit diese doch sehr vage und breit formulierten Zielsetzungen zu konkretisieren, wie es u.a. auch in den Dokumenten der Kommission zur Östlichen Partnerschaft erwähnt wird, ist die Ausweitung des Geltungsbereichs des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft insbesondere auf die östlichen Partnerländer Ukraine und Moldau.²⁰ Die Energiegemeinschaft, die sich durch ihre hoch-institutionalisierte Form der multilateralen Zusammenarbeit von vielen anderen Kooperationsprojekten der EU unterscheidet, dürfte nicht zuletzt aufgrund der strategischen Bedeutung des Energiesektors für die genannten Länder sowie weitere Staaten der Östlichen Partnerschaft (z.B. Georgien) attraktiv sein. Die besonderen Merkmale der Energiegemeinschaft, insbesondere ihre institutionelle Struktur und Entscheidungsverfahren sowie die Potenziale einer Übernahme dieses Kooperationsmodells für die Ausgestaltung der Östlichen Partnerschaft sollen im Folgenden beleuchtet werden.

Die Europäische Energiegemeinschaft als Modell vertiefter Kooperation

Bei dem „Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft“ handelt es sich derzeit um ein völkerrechtliches Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft sowie Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien sowie der Übergangsverwaltung für das Kosovo; bis zu ihrem EU-Beitritt gehörten ihr auch noch Rumänien und Bulgarien als selbständige Vertragsparteien an. Betrachtet man die Entstehungsgeschichte der Energiegemeinschaft so lassen sich im Wesentlichen zwei „Ziele“ identifizieren. Zum einen hatten die Staaten Südosteuropas aufgrund der durch Krieg und Misswirtschaft teilweise desolaten Energieinfrastruktur ein essenzielles Interesse an westlichen Investitionen²¹ und zum anderen sahen sowohl die südosteuropäischen Vertragspartner als auch die Europäische Union in einem integrierten Elektrizitäts- und Erdgasmarkt ein Mittel zur Verbesserung ihrer Energiesicherheit.²² Allerdings sieht der Vertrag über die Energiegemeinschaft auch die Option vor, über Erdgas und Elektrizität hinaus in Zukunft auch weitere Energieerzeugnisse und Energieträger wie Flüssiggas, Erdöl oder Wasserstoff einzubeziehen,²³ um so die Versorgungssicherheit Europas in einem umfassenden Sinne zu gewährleisten. Auf dieser Basis erfolgte im Dezember 2008 die Ausweitung der Energiegemeinschaft auf den Ölsektor. Dass für die Energiegemeinschaft der Aspekt der Energiesicherheit konstitutiv ist, zeigt sich daran, dass als Ausgangspunkt der Kooperation „Solidarität und gemeinsame[s] Interesse“²⁴ und der „Zugang zu einer sicheren und kontinuierlichen Gas- und Stromversorgung“²⁵ genannt werden. Außerdem wird explizit unterstrichen, dass die Energiegemeinschaft „zur Verbesserung der Versorgungssicherheit des einheitlichen Regulierungsraumes durch

²⁰ Vgl.: *Ebenda*, S. 9.

²¹ Zur Energiesituation auf dem westlichen Balkan vgl. F. Müller, *Energy in Yugoslavia*, in: *Energy and the Transformation Process in Southeast Europe*, Hrsg. F.-L. Altmann, J. Lampe, Gütersloh 2000, S. 147-161.

²² Vgl.: F.-L. Altmann, *Südosteuropa und die Sicherung der Energieversorgung der EU*, SWP-Studie, Berlin 2007.

²³ Vgl.: *Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft, Präambel*.

²⁴ *Ebenda*.

²⁵ *Ebenda*.

die Erstellung des in der Region notwendigen stabilen Regelungsrahmens²⁶ genutzt werden soll.

Das besondere Interesse der Europäischen Union an einer intensiven Kooperation mit den betreffenden Staaten kann vor allem darin gesehen werden, dass Südosteuropa eine strategisch wichtige Rolle hinsichtlich der Transitwege einnimmt. Denn hier kreuzen sich mögliche Transitrouten für Öl- und Gas sowohl aus dem kaspischen Raum und Zentralasien, als auch aus dem Nahen Osten und Nordafrika.²⁷ Dementsprechend betont auch der Vertrag über die Energiegemeinschaft deren Bedeutung für die „Anbindung an den kaspischen Raum, Nordafrika und den Nahen Osten.“²⁸

Organe und Entscheidungsverfahren innerhalb der Energiegemeinschaft

An Organen besitzt die Energiegemeinschaft einen Ministerrat, eine ständige hochrangige Gruppe, einen Regulierungsausschuss, ein Sekretariat sowie zwei Foren für den Elektrizitäts- und Gassektor;²⁹ mit der Ausweitung der Energiegemeinschaft auf den Ölsektor wurde im Dezember 2008 die Einrichtung eines drittes Forums auch für diesen Bereich beschlossen.³⁰ Wichtigstes Organ der Energiegemeinschaft ist der Ministerrat, der die allgemeinen Leitlinien festlegt, konkrete Maßnahmen trifft und Verfahrensakte verabschiedet, mit denen die anderen Organe der Energiegemeinschaft zur Durchführung bestimmter Politiken verpflichtet werden können. Zusammengesetzt ist der Ministerrat aus zwei Vertretern der Europäischen Gemeinschaft und je einem Vertreter Albaniens, Bosnien-Herzegowinas, Kroatiens, des Kosovos, Mazedoniens, Montenegros und Serbiens, die im halbjährlichen Wechsel den Vorsitz wahrnehmen;³¹ ferner können alle EU-Mitgliedstaaten einen Vertreter ohne Stimmrecht entsenden. Vorbereitet wird die Arbeit des Ministerrats durch eine ständige hochrangige Gruppe, die sich analog zum Ministerrat zusammensetzt. Daneben ist die ständige hochrangige Gruppe für technische Unterstützungsmaßnahmen verantwortlich, evaluiert die Fortschritte bei der Verwirklichung der Energiegemeinschaft und trifft Maßnahmen, die ihr vom Ministerrat übertragen wurden.³²

Der Regulierungsausschuss,³³ der dauerhaft in Athen tagt, hat die Aufgabe bei Streitfällen zwischen nationalen Regulierungsbehörden Empfehlungen abzugeben. Ferner berät er den Ministerrat und die ständige hochrangige Gruppe in gesetzlichen, technischen und regulatorischen Fragen, nimmt Verfahrensakte an und trifft Maßnahmen, zu denen er vom Ministerrat befugt wurde. In letzter Konsequenz kann

²⁶ *Ebenda*.

²⁷ Für einen Überblick der energiepolitischen Überlegungen in der Nachbarschaftspolitik siehe G. Lepesant, *Energienetze und die Europäische Nachbarschaftspolitik*, in: *Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik auf dem Prüfstand*, Hrsg. M. Koopmann, Ch. Lequesne, Baden-Baden 2006, S. 161-179.

²⁸ *Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft, Präambel*.

²⁹ *Vgl.: Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft, Titel V*.

³⁰ *Vgl.: Ministerial Council of the Energy Community, Decision NO. 2008/03/MC-EnC, Tirana, 2008*.

³¹ *Vgl.: Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft, Artikel 47-51*.

³² *Vgl.: Ebenda, Artikel 53*.

³³ *Vgl.: Ebenda, Titel V, Kapitel III*.

der Regulierungsausschuss den Ministerrat ersuchen, die Verletzung von Vertragspflichten durch eine Partei festzustellen, was bis zur Außerkraftsetzung bestimmter Rechte dieser Vertragspartei führen kann.³⁴ Im Regulierungsausschuss sind je ein Vertreter der nationalen Regulierungsstellen im Energiebereich der südosteuropäischen Vertragsparteien sowie die Europäische Kommission vertreten, die von einem Regulator jedes Mitglieds und einem Vertreter der „Gruppe der europäischen Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas“ unterstützt werden. Der Vorsitz des Regulierungsausschusses wird für eine von ihm festgelegte Zeit gewählt. Neben Ministerrat, hochrangiger Gruppe und Regulierungsausschuss verfügt die Energiegemeinschaft noch über zwei (nach Ausweitung auf den Ölsektor drei) beratende Foren, die sich aus Vertretern der Industrie, Regulierungsbehörden und Verbrauchern zusammensetzen.³⁵ Das in Wien angesiedelte Sekretariat der Energiegemeinschaft leistet schließlich allen anderen Organen administrative Unterstützung und prüft die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen.³⁶

Diese komplexe institutionelle Struktur veranschaulicht, dass es sich bei der Energiegemeinschaft nicht bloß um einen internationalen Vertrag zwischen der Europäischen Gemeinschaft und einzelnen Nachbarländern zu Energiefragen handelt, sondern um die Gründung einer internationalen Organisation mit festen Strukturen und Verfahrensabläufen, die darauf abzielt, einen auf Dauer angelegten Regulierungsrahmen zu schaffen. Die langfristige Perspektive der Energiegemeinschaft wird auch nicht grundsätzlich dadurch relativiert, dass diese zunächst nur auf zehn Jahre angelegt ist.³⁷ Denn diese Vertragslaufzeit kann durch einen Beschluss des Ministerrats verlängert werden, wobei diejenigen Staaten, die gegen eine Verlängerung stimmen, automatisch ausscheiden; sollten mehr als ein Drittel gegen eine Verlängerung votieren, würde der Vertrag auslaufen. Aufgrund der zu erwartenden zunehmenden Vernetzung der Energiemärkte wären die Ausstiegskosten aber so hoch, dass diesen Regelungen, ebenso wie dem Austrittsrecht der Mitgliedstaaten,³⁸ keine Relevanz zukommen dürfte.

Das hohe Maß an Institutionalisierung der Energiegemeinschaft zeigt sich auch bei den komplexen Beschlussfassungsregeln. So kennt die Energiegemeinschaft Beschlüsse, die in allen Teilen für diejenigen, an die sich der Beschluss richtet, verbindlich sind, und Empfehlungen, um deren Umsetzung sich die Parteien bemühen müssen.³⁹ Bei allen Abstimmungen im Ministerrat, der ständigen hochrangigen Gruppe und des Regulierungsausschusses verfügt jede Partei über eine Stimme,⁴⁰ wobei die besondere Integrationstiefe der Energiegemeinschaft darin zum Ausdruck kommt, dass Entscheidungen in bestimmten Bereichen auch mit Mehrheit getroffen werden können. Die konkreten Quoren hängen hierbei von den Sachmaterien ab: Maßnahmen im Bereich des gemeinsamen Besitzstandes werden mit einfacher Mehrheit getroffen; allerdings besitzt hier die Europäische Kommission ein

³⁴ Vgl.: *Ebenda*, Artikel 91-92.

³⁵ Vgl.: *Ebenda*, Titel V, Kapitel IV.

³⁶ Vgl.: *Ebenda*, Titel V, Kapitel V.

³⁷ Vgl.: *Ebenda*, Artikel 97.

³⁸ Vgl.: *Ebenda*, Artikel 98.

³⁹ Vgl.: *Ebenda*, Artikel 76.

⁴⁰ Vgl.: *Ebenda*, Artikel 77.

Initiativmonopol und kann ihre Vorschläge auch jederzeit wieder zurückziehen, was ihr ein faktisches Vetorecht einräumt. Maßnahmen bezüglich der Mechanismen für den Netzeenergiebinnenmarkt können in Ministerrat, ständiger hochrangiger Gruppe und Regulierungsausschuss mit Zweidrittelmehrheit entschieden werden; darunter muss sich die Zustimmung der Europäischen Gemeinschaft befinden. Maßnahmen zur Schaffung eines einheitlichen Energiemarktes können hingegen nur einstimmig getroffen werden. Damit ergibt sich insgesamt eine Situation, in der Entscheidungen zwar auch mit Mehrheit beschlossen werden können, in der die Europäische Gemeinschaft aber in allen Bereichen prinzipiell ein Vetorecht besitzt. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass sich die neu entstandene internationale Organisation nicht eigendynamisch in eine von der EU unintendierte Richtung entwickelt.

Themenfelder der Energiegemeinschaft

Auch wenn der Ausgangspunkt für die Europäische Energiegemeinschaft der Aspekt der Energiesicherheit war, umfasst sie in ihrer konkreten Ausgestaltung mit Aspekten der Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit bzw. des Umweltschutzes alle drei in der gegenwärtigen europapolitischen Energiedebatte diskutierten Themenfelder.⁴¹ So nennt Artikel 3 des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft insgesamt drei Tätigkeitsfelder der Energiegemeinschaft:

„a) die Verwirklichung des [...] gemeinschaftlichen Besitzstandes in den Bereichen Energie, Umwelt, Wettbewerb und erneuerbare Energiequellen [...] b) die Errichtung eines speziellen Regelungsrahmens, der das effiziente Funktionieren der Netzeenergiemärkte auf dem Hoheitsgebiet der Vertragsparteien und einem Teil des Hoheitsgebiets der Europäischen Gemeinschaft ermöglicht, einschließlich der Schaffung eines einheitlichen Mechanismus für die grenzüberschreitende Übertragung und/oder Beförderung von Netzeenergie und die Beaufsichtigung einseitiger Schutzmaßnahmen [...]; c) die Schaffung eines binnengrenzenfreien Netzeenergiemarktes für die Parteien mit Koordinierung der gegenseitigen Unterstützung im Falle ernsthafter Beeinträchtigungen der Energienetze oder externer Störungen, was die Verwirklichung einer gemeinsamen Außenhandelspolitik im Energiesektor“⁴² einschließen kann.

Ungachtet der inhaltlichen Bewertung der Richtlinien, Verordnungen und einzelnen EG-Vertragsartikel, zu deren Übernahme sich die Vertragsparteien mit dem Beitritt zur Energiegemeinschaft verpflichtet haben, lässt sich festhalten, dass hier eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen Europäischer Union und den Staaten ihrer unmittelbaren Nachbarschaft entstanden ist. Denn indem eine neue internationale Organisation mit eigenen Strukturen geschaffen wurde, die Teile des Primär- und Sekundärrechts der Europäischen Union gewissermaßen geographisch in einem bestimmten Politikfeld ausdehnt, wurde ein Schritt in Richtung einer „abgestuften

⁴¹ Vgl.: D. Göler, K. Kurze, *Energiepolitik*, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2007*, Hrsg. W. Weidenfeld, W. Wessels, Baden-Baden 2008, S. 135-140; K. Kurze, *Europas fragile Energiesicherheit*, Münster 2009.

⁴² *Vertrag zur Gründung der Energiegemeinschaft*, Titel II bis IV.

Mitgliedschaft“ in Form einer „Assoziierung mit EG/EU-Politiken“⁴³ gegangen, was grundsätzlich neue Optionen für die Regelung der Beziehungen der Europäischen Union zu ihren Nachbarländern ermöglicht.

Ausblick

Die Energiegemeinschaft könnte damit als Beispiel dafür angesehen werden, wie es auch ohne „the golden membership carrot“⁴⁴ möglich ist, eine vertiefte Kooperation auf der Basis gegenseitiger Abhängigkeit und gemeinsamer Interessen voranzubringen, die langfristig in einem „Assoziierungsabkommen neuen Typs“⁴⁵ münden und somit der EU erlauben könnte, in ihrer Nachbarschaft eine gestaltende Rolle bei den internen Transformationsprozessen einzunehmen. Wie in der Energiegemeinschaft vorgesehen, würde dies nicht nur „policy-shaping“ sondern auch gemeinsames „decision-making“⁴⁶ beinhalten, was eine wirkliche qualitative Aufwertung der bisherigen Kooperationsformate bedeutet. Auf diese Weise könnte die starre Dichotomie zwischen „Beitrittskandidat“ und „Nachbar“ zumindest in bestimmten Politikbereichen überwunden und eine positive Kooperationsdynamik ausgelöst werden. Der Netzwerkcharakter der heute dominierenden Energieversorgungssysteme kann als verstärkender Faktor für diese Dynamik gewertet werden, da die Notwendigkeit der Kooperation offensichtlicher erkennbar wird als in vielen anderen Bereichen. Die sektorale Zusammenarbeit im Energiebereich bietet daher eine gute Ausgangsbasis, kooperatives Verhalten auch in stark von Konflikten geprägten Regionen zumindest anzustoßen. Zudem kann „eine verstärkte Energiezusammenarbeit auf beiden Seiten Geschäftsmöglichkeiten eröffnen und somit auch zur sozioökonomischen Entwicklung und Verbesserung der Umwelt beitragen.“⁴⁷

Die Energiegemeinschaft könnte somit in dreifacher Hinsicht einen gewissen Modellcharakter für die weitere Ausgestaltung der Östlichen Partnerschaft haben: zum Ersten ist sie ein Beispiel dafür, wie man zur vertieften Zusammenarbeit in einem bestimmten Politikfeld einen institutionalisierten multilateralen Rahmen schaffen kann. Hierdurch ließe sich das zuvor beschriebene Problem der „Bilateralisierung“ in der bisherigen ENP zumindest teilweise abmildern. Zweitens könnte es mit der Energiegemeinschaft – nach einer erfolgten Aufnahme von Moldau und der Ukraine – gelingen, eine Form der Kooperation zu schaffen, welche Länder mit Beitrittsperspektive und Länder, zu deren Beitrittswunsch die EU sich noch nicht abschließend positioniert hat, in einem Vertragsrahmen zusammenzufassen. Dies würde bei den Zielländern der Östlichen Partnerschaft die Befürchtungen zerstreuen helfen, ENP und Östliche Partnerschaft seien nur „Trostpflaster“ für diejenigen, denen ein EU-Beitritt verwehrt wird. Und zum Dritten kann die Energiegemeinschaft

⁴³ Vgl.: B. Lippert, *Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste EU-Nachbarschaftspolitik*, „Integration“ 2006, Nr. 2, S.149-157, hier: S. 153 und 154.

⁴⁴ A. Missiroli, *op. cit.*, S. 12.

⁴⁵ Vgl.: B. Lippert, *op. cit.*

⁴⁶ Hierbei sind jedoch die ungleichen Entscheidungsbefugnisse in der Energiegemeinschaft zu berücksichtigen.

⁴⁷ Europäische Kommission, *Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier*, S. 18.

als Modell dafür angesehen werden, wie man Ländern auch jenseits der Beitrittsperspektive konkrete und attraktive Angebote machen kann. Denn für Länder wie Moldau oder Georgien könnte eine Integration in den europäischen Energiebinnenmarkt und eine damit einhergehende Verringerung der energiepolitischen Abhängigkeit von Russland durchaus einen Mehrwert an sich darstellen, der wenn nicht als „golden carrot“ zumindest doch als „silver carrot“ anzusehen wäre.

Allerdings besitzt eine Integration in den europäischen Energiebinnenmarkt nur für einen Teil der Länder der Östlichen Partnerschaft eine hohe Attraktivität. Die entscheidende Frage wird daher sein, ob es gelingen kann, ähnliche institutionelle Arrangements für andere Politikfelder zu entwickeln. Möglich wäre hier zum Beispiel der Aufbau neuer institutionalisierter multilateraler Governance-Strukturen in der Innen- und Justizpolitik sowie der Umweltpolitik. Konsequenz zu Ende gedacht würde dieser Weg in einem System unterschiedlichster politikfeldspezifischer Verflechtungsnetzwerke führen, welche die EU, die Beitrittskandidaten und die Länder ohne konkrete Beitrittsperspektive – die sich zur Zeit in der ENP wiederfinden – miteinander verbindet. Die politische Landkarte Europas würde demnach durch verschiedene, sich überlappende Zonen unterschiedlicher Integrationstiefe und nicht durch einen harten Schnitt zwischen Europäischer Union und Nichtmitgliedern bestimmt werden.

In einem solchen Szenario hätte dann auch die Östliche Partnerschaft eine andere Bedeutung. Sie würde nicht mehr als Gemeinschaft derer perzipiert werden, die „draußen vor der Tür“⁴⁸ stehen – und dies nach Möglichkeit auch bleiben sollen – sondern als ein Baustein unterschiedlicher integrationspolitischer „Verdichtungsräume.“ Gerade diese Wahrnehmungsfrage wird für den Erfolg und die Akzeptanz der Östlichen Partnerschaft essenziell sein. Denn nur wenn die Zielländer den Eindruck haben, nicht dauerhaft als Partner zweiter Klasse angesehen zu werden, werden auch sie die Östliche Partnerschaft annehmen, aktiv mit ausgestalten und damit zu einem erfolgreichen Neuansatz in der Nachbarschaftspolitik machen.

⁴⁸ Vgl.: O. Shumylo, *op. cit.*, S. 173-184.